

JAAC 53.34I

Entscheid des Bundesrates vom 28. November 1988

Subventions fédérales pour des améliorations foncières. Procédure. Cas du chemin historique menant les pèlerins à Saint-Jacques de Compostelle. Mesures provisionnelles.

Art. 5 PA. Les décisions de principe de l'Office fédéral des améliorations foncières (OAF) respectivement du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) relatives à l'octroi d'un subside fédéral sont sujettes à recours.

Art. 12 PA en relation avec l'art. 79 LAgr, l'art. 2 let. c et l'art. 3 al. 1 et 2 let. c LPN ainsi que l'art. 30 LAT. Vu qu'elle conduit à une constatation inexacte et incomplète des faits, la pratique consistant à laisser aux cantons le soin de sauvegarder les intérêts de la protection de la nature et du paysage, de l'aménagement du territoire, de la protection des eaux et de la pêche ainsi que des chemins pédestres est contraire au droit fédéral. L'allocation d'un subside fédéral par l'OAF, respectivement le DFEP, suppose un examen préalable de la demande par tous les services fédéraux intéressés.

Art. 4 Cst. Protection de la confiance du citoyen au bénéfice d'un envoi en possession anticipé conformément au plan d'amélioration, dans la mesure où aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

(Cf. aussi [JAAC 53.34 II](#))

Bundesbeiträge an Meliorationen. Verfahren. Fall des historischen Jakobspilgerwegs. Vorsorgliche Massnahmen.

Art. 5 VwVG. Grundsatzbeschlüsse des Eidg. Meliorationsamtes (EMA) beziehungsweise des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) betreffend die Gewährung eines Bundesbeitrags bilden anfechtbare Verfügungen.

Art. 12 VwVG in Verbindung mit Art. 79 LwG, Art. 2 Bst. c und Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. c NHG sowie Art. 30 RPG . Weil sie zu einer unrichtigen und unvollständigen Abklärung des, Sachverhalts führt, ist die Praxis, die Wahrung der Belange des Natur- und Heimatschutzes, der Raumplanung, des Gewässerschutzes und der Fischerei sowie der Fuss- und Wanderwege den Kantonen zu überlassen, bundesrechtswidrig. Die Zusicherung eines Bundesbeitrags durch das EMA beziehungsweise das EVD setzt eine Prüfung des Gesuches durch alle interessierten Fachinstanzen des Bundes voraus.

Art. 4 BV Vertrauensschutz des vorzeitig gemäss Meliorationsplan in den Besitz eingewiesenen Bürgers, soweit kein höheres öffentliches Interesse entgegensteht.

(Vgl. auch [VPB 53.34 II](#))

Sussidi federali per bonifiche fondiarie. Procedura. Caso del percorso storico dei pellegrini per San Giacomo di Compostella. Misure provvisionali.

Art. 5 PA. Le decisioni di principio dell'Ufficio federale delle bonifiche fondiarie (UBF), rispettivamente del Dipartimento federale dell'economia pubblica (DFEP), concernenti la concessione di un sussidio federale costituiscono decisioni impugnabili.

Art. 12 PA in relazione con art. 79 LAgr, art. 2 lett. c e art. 3 cpv. 1 e 2 lett. c LPN nonché art. 30 LPT. Poiché ha condotto a un chiarimento inesatto e incompleto dei fatti, la pratica consistente nel lasciare ai Cantoni la cura di tutelare gli interessi della protezione della natura e del paesaggio, della pianificazione del territorio, della protezione delle acque e della pesca nonché dei percorsi pedonali e dei sentieri è contraria al diritto federale. Il riconoscimento di un sussidio federale tramite l'UBF, rispettivamente il DFEP, presuppone un esame dell'istanza da parte di tutti i servizi federali specializzati.

Art. 4 Cost. Protezione della fiducia del cittadino immesso in possesso anticipato conformemente al piano di bonifica, nella misura in cui non vi si opponga alcun interesse pubblico preponderante.

(Cfr. anche [GAAC 53.34 II](#))

I

Am 12. Dezember 1979 wurde die Gesamtmelioration Tobel mit 69% der Grundeigentümerstimmen und 57% der Fläche beschlossen. Die Publikation des provisorischen Neuzuteilungsentwurfes erfolgte Ende 1985. Dagegen erhobene Beschwerden wurden von der kantonalen Rekurskommission für Meliorationssachen und nachfolgend vom Verwaltungsgericht des Kantons

Thurgau beurteilt. Auf die Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes ist dieses mit Entscheid vom 25. November 1987 wegen mangelnder Legitimation nicht eingetreten. Die Beschwerde von Herrn und Frau H. hat es dagegen mit Entscheid vom 10. Februar 1988 teilweise gutgeheissen; danach ist die Strassenverbindung Fliegenegg-Loch (-Kaabrüggli) als Wanderweg ohne Hartbelag auszugestalten; ferner ist der direkte Anschluss an den Wanderweg Kreuzegg-Fliegenegg beziehungsweise Perimetergrenze-Kaabrüggli-St. Margrethen zu gewährleisten. Beide Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde und mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 11. Januar beziehungsweise 18. März 1988 an das Bundesgericht weitergezogen worden mit dem Antrag, den Jakobspilgerweg in der historischen Linienführung sowie die bestehenden Feldgehölze südlich des Schienenbühl zu erhalten. Die Beschwerdeverfahren sind zur Zeit hängig.

A. Mit Schreiben vom 2. September 1986 hat das Eidgenössische Meliorationsamt (EMA) beziehungsweise das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Thurgau mitgeteilt, dass an die voraussichtlichen Kosten für technische Arbeiten, Wegbau, Kanalisation und Vorflut, Entwässerungen und Diverses der Gesamtmelioration Tobel im Betrag von Fr. 15 500 000.- ein Bundesbeitrag von 35% in Aussicht gestellt werde (Grundsatzbeschluss betreffend die Melioration Tobel). Die Zusicherung erfolgte unter mehreren Bedingungen und Auflagen. Im einzelnen ist aus Ziff. 5 der «Bedingungen und Auflagen» zu entnehmen, dass die Belange der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Gewässerschutzes und der Fischerei sowie der Fuss- und Wanderwege auf kantonaler Stufe gewahrt und vom kantonalen Meliorationsamt berücksichtigt und koordiniert werden. Der Grundsatzbeschluss ist den drei Beschwerdeführern mit Schreiben vom 6. April 1987 durch das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz eröffnet worden unter Hinweis auf ihr Beschwerderecht.

B. Am 2. und 6. Mai 1987 haben der Schweizer Heimatschutz, der Schweizerische Bund für Naturschutz und der WWF Schweiz beim EVD eine Beschwerde gegen den Grundsatzbeschluss der Vorinstanz eingereicht mit dem Antrag, keinen Bundesbeitrag an die Gesamtmelioration Tobel zu gewähren; *eventualiter* sei die Ausrichtung eines Bundesbeitrages von der Erfüllung mehrerer Voraussetzungen abhängig zu machen:

Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass sich innerhalb des Meliorationsgebietes Tobel ein Teilstück des historischen Jakobspilgerweges befinde, der seit dem zehnten Jahrhundert von einer Vielzahl von Pilgern aus den nördlich gelegenen Ländern Richtung Spanien zum Grabe des Jakobus in Santiago de Compostela an der Atlantikküste benutzt werde. Dieser Weg sei schon Bestandteil historischer Wegkarten. Infolge der projektierten Melioration würden der Pilgerweg und das historische Wegsystem zerstört. Dies gelte es zu verhindern. Bundesbeiträge dürfe man nur ausrichten, wenn das heimatliche Landschaftsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler geschützt und sofern notwendig ungeschmälert erhalten würden. Ferner müsse man

ein wertvolles Feldgehölz, Lebensraum und Brutplatz seltener Vogelarten, erhalten. Ausserdem bestehe kein zwingender Grund, den natürlichen Bachverlauf zu ändern.

C. Zur Abklärung der Zuständigkeitsfrage hat das EVD mit dem Bundesgericht einen Meinungsaustausch durchgeführt. Mit Schreiben vom 8. September 1987 verneint das Bundesgericht seine Zuständigkeit. Die Gewährung von Bundesbeiträgen gemäss dem Bundesrecht über Bodenverbesserung stehe weitgehend im Ermessen der Verwaltungsbehörden; eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht komme daher nicht in Frage (Art. 99 Bst. h OG). Das EVD hat in der Folge mit Schreiben vom 21. September 1987 die drei Beschwerden dem Bundesamt für Justiz beziehungsweise dem Zentralen Dienst für Beschwerden an den Bundesrat als Instruktionsbehörde zur weiteren Behandlung überwiesen.

D. Die Vorinstanz bestreitet in ihrer Vernehmlassung vom 16. November 1987, dass der mit Schreiben vom 2. September 1986 in Aussicht gestellte Bundesbeitrag von 35% an die Kosten von Fr. 15 500 000.- der Gesamtmelioration Tobel eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstelle.

E. Die Güterzusammenlegungskorporation Tobel beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 26. November beziehungsweise 18. Dezember 1987, den Beschwerden die aufschiebende Wirkung bezüglich des Gebietes östlich der Bahnlinie der Mittel-Thurgau-Bahn zu entziehen.

F. Das Meliorationsamt des Kantons Thurgau unterstützt in seiner Vernehmlassung vom 14. Dezember 1987 den Antrag der Güterzusammenlegungs-Korporation Tobel.

G. Der Schweizer Heimatschutz, der Schweizerische Bund für Naturschutz und der WWF Schweiz beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 22., 30., 31. Dezember 1987, dass «den Beschwerden die aufschiebende Wirkung auch in Teilbereichen nicht zu entziehen sei». Es gehe hier nicht nur um ein paar schätzenswerte Landschaftsobjekte; die Melioration als solche über den gesamten Perimeter stehe nicht im Einklang mit dem Bundesrecht über die Raumplanung und über den Naturschutz.

H. Am 2. Februar 1988 fand ein Augenschein statt.

I. Mit Schreiben vom 14. März 1988 verlangte die Instruktionsbehörde, das Bundesamt für Justiz, vom Bundesamt für Raumplanung einen Amtsbericht; dieser sollte darüber Auskunft geben, welche Teile des Meliorationsperimeters im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu keinen Beanstandungen Anlass gäben und somit zur Durchführung der Meliorationsarbeiten freigegeben werden dürften.

Das Bundesamt für Raumplanung vertritt in seinem Amtsbericht vom 27. April 1988 die Ansicht, dass im gesamten Meliorationsperimeter gewichtige raumplanerische Interessen nicht berücksichtigt worden seien.

J. Mit Schreiben vom 10. Mai 1988 holte die Instruktionsbehörde auch beim Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz einen Amtsbericht zur selben Frage ein (s. o. II/I). Diesem Bericht vom 31. Mai 1988 ist zu entnehmen, dass es bei der projektierten Melioration an der notwendigen Rücksicht auf den Natur- und Heimatschutz fehle.

K. Mit Eingaben vom 17., 20. und 21. Juni 1988 halten der Schweizer Heimatschutz, der Schweizerische Bund für Naturschutz und der WWF Schweiz an ihren Anträgen fest; den Beschwerden dürfe die aufschiebende Wirkung über den gesamten Meliorationsperimeter nicht entzogen werden.

L. Mit Eingaben vom 20. Juni 1988 verlangen das Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Thurgau, das Meliorationsamt des Kantons Thurgau und die Rekurskommission für Meliorationssachen des Kantons Thurgau, dass die Bundesbeiträge für das Gebiet östlich der Staatsstrasse Bettwiesen-Tägerschen-Tobel freigegeben werden.

M. Das Bundesamt für Landwirtschaft beantragt in seiner Eingabe vom 20. Juni 1988, dass mit den Meliorationsarbeiten östlich der Staatsstrasse Bettwiesen-Tägerschen-Tobel begonnen werden dürfe. Einzelfragen über die Linienführung von Wegen könnten direkt mit den interessierten Bundesämtern bereinigt werden.

N. Die Güterzusammenlegungskorporation Tobel beantragt in ihrer Eingabe vom 21. Juni 1988, «dass im ganzen Meliorationsgebiet die Ausführung von kulturtechnischen Arbeiten vorläufig ohne formelle Zusicherung von Bundessubventionen erlaubt ist»; *eventualiter* sollte zumindest die Aufnahme der Meliorationsarbeiten östlich der Bahnlinie der Mittel-Thurgau-Bahn erlaubt werden. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass die Naturschutzorganisationen bei der Auflage des Wegnetzplanes im Januar 1984 keine Einsprache gegen die Durchführung der Melioration erhoben hätten. Ferner habe man gemäss ständiger kantonaler Praxis die vorzeitige Besitzeinweisung auf den 1. Januar 1987 entsprechend dem Meliorationsplan verfügt, nachdem von der Vorinstanz mit Verfügung vom 2. September 1986 die Ausrichtung eines Bundesbeitrages zugesichert worden sei. Die Güterzusammenlegungskorporation lehne es ab, dass ein kantonales Meliorationsverfahren im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens betreffend die Gewährung einer Bundessubvention überprüft werde, und zwar um so mehr, als das kantonale Meliorationsverfahren mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren in keinem direkten Zusammenhang stehe.

O. Das Bundesamt für Raumplanung ergänzt mit Schreiben vom 8. Juli 1988 seine Eingabe vom 27. April 1988. Ein Bundesbeitrag dürfe nur gewährt werden, wenn eine Melioration den bundesrechtlichen Voraussetzungen betreffend Raumplanung, Naturschutz und Umweltschutz entspreche. Sei ein Bundesbeitrag grundsätzlich zugesichert worden, ohne vorher zu prüfen,

ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen dazu vorlägen, so sei weiter zu fragen, inwieweit sich aus dem Vertrauensschutzprinzip ein Rechtsanspruch auf Gewährung eines Bundesbeitrages ableiten liesse.

II

«a. Der historische Pilgerweg, der über das Meliorationsgebiet verläuft (Affeltrangen-Fliegenegg-Kaabrüggli), muss geschützt und ungeschmälert erhalten werden.

b. Die vom Pilgerweg abzweigenden beziehungsweise quer zu diesem verlaufenden historischen Wege müssen geschützt und ungeschmälert erhalten werden.

c. Das wertvolle Feldgehölz am südlichen Rand des Schienenbühl muss ungeschmälert erhalten werden.

d. Der Kaabach ist im Bereich «Bruggen» nicht zu verlegen, sondern zusammen mit seinen Zuläufen und dem Ufergehölz ungeschmälert zu erhalten.»

III

1.a. (Zuständigkeit, [VPB 52.61](#))

1.b. Vorweg ist zu prüfen, ob eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG vorliegt.

Der Bundesrat hat bis anhin Grundsatzbeschlüsse des EMA beziehungsweise des EVD betreffend die Gewährung von Bundesbeiträgen für Meliorationen als anfechtbare Verfügung betrachtet ([VPB 52.61](#), VPB 44.84). Die Vorinstanz zieht in ihrer Vernehmlassung vom 16. November 1987 diese Rechtsprechung in Zweifel, da ihr Grundsatzbeschluss vom 2. September 1986 noch keine Beitragszahlung auslöse; es bedürfe dazu einer Verfügung für jede einzelne Etappe einer Güterzusammenlegung. Es ist folgendes zu diesem Punkt zu bemerken:

Der Grundsatzbeschluss vom 2. September 1986 enthält gemäss den Bestimmungen der V vom 14. Juni 1971 über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftlichen Hochbauten (Bodenverbesserungs-Verordnung [BoV], SR 913.1) alle notwendigen Bemessungsgrundlagen für die Berechnung des Bundesbeitrages, nämlich den Zweck des Bundesbeitrages (Gesamtmelioration Tobel), die voraussichtlichen Kosten für die beitragsberechtigten Bodenverbesserungen gemäss dem generellen Projekt (Fr. 15 500 000.-) und den anwendbaren Beitragssatz (35%, Art. 26 BoV). Ferner wird in den «Bedingungen und Auflagen» dieses Grundsatzbeschlusses der Bundesbeitrag im aufgezeigten Rahmen zugesichert, sobald für eine Etappe ein Ausführungsprojekt vorliege (Art. 16 BoV). Endlich erfolgt in einem letzten Schritt die Auszahlung des Bundesbeitrages gestützt auf die Bauabrechnung (Art. 24 BoV).

Daraus ergibt sich, dass sowohl die definitive Zusicherung des Bundesbeitrages gestützt auf Ausführungsprojekte für einzelne Bauetappen als auch die Ausrichtung der Bundesbeiträge gestützt auf Bauabrechnungen für einzelne

Bauetappen als Konkretisierung des Grundsatzbeschlusses zu verstehen sind; mit anderen Worten: den nachfolgenden Verfügungen, welche einerseits die Zusicherung eines Bundesbeitrages für eine einzelne Bauetappe und andererseits die Auszahlung eines Bundesbeitrages zum Gegenstand haben, kommt nicht die gleiche Bedeutung wie dem Grundsatzbeschluss zu; nur er regelt alle wesentlichen Punkte des Subventionsverhältnisses, während die nachfolgenden Verfügungen bloss als Vollzugsverfügungen zu verstehen sind (*Gygi Fritz*, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 217 ff.). Werden die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung eines Bundesbeitrages bestritten, so ist daher der Grundsatzbeschluss anzufechten: Er enthält nicht nur die materiellen Grundlagen für die spätere Ausrichtung eines Bundesbeitrages, sondern auch die Verpflichtung zur Zusicherung eines Bundesbeitrages, sobald bestimmt umschriebene Voraussetzungen erfüllt sind. Der Grundsatzbeschluss ist somit entgegen der Auffassung der Vorinstanz als anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu betrachten, da er die Begründung oder Feststellung von Rechten und Pflichten, also die Regelung eines Rechtsverhältnisses, zum Gegenstand hat (*Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 126 ff.; [BGE 109 Ib 255](#) E.1a). Die dem Grundsatzbeschluss folgenden Verfügungen, welche die Finanzhilfe konkret auslösen und zur Auszahlung eines bestimmten Geldbetrages führen, sind nur insoweit selbständig anfechtbar, als die darin enthaltenen Berechnungen nicht den vorher festgelegten Bemessungsgrundlagen entsprechen oder Fragen regeln, die im Grundsatzbeschluss nicht beantwortet sind. Folglich ist an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesrates festzuhalten.

1.c. Die Gewährung von Beiträgen an Meliorationen ist nach Art. 2 Bst. c BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) Bundesaufgabe. Somit steht gesamtschweizerischen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz widmen, wie hier dem Schweizer Heimatschutz, dem Schweizerischen Bund für Naturschutz und dem WWF Schweiz, das Beschwerderecht gegen Verfügungen des EMA beziehungsweise des EVD in dieser Materie nach Art. 12 Abs. 1 NHG und Art. 48 Bst. b VwVG zu ([VPB 52.61](#); [BGE 112 Ib 71](#) E.2, [BGE 112 Ib 548](#) E.1b, [BGE 112 Ib 424](#) nicht publizierte Erwägung 2).

1.d. Beschwerdeberechtigte Organisationen, die im Rechtsmittelverfahren Parteistellung haben, können von ihrem Beschwerderecht nur Gebrauch machen, wenn ihnen die anfechtbare Verfügung in geeigneter Weise zur Kenntnis gebracht wird. Für die beschwerdeberechtigten Organisationen beginnt die Rechtsmittelfrist erst mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme zu laufen (Art. 20, 34, 36 VwVG; [BGE 101 Ib 192](#), [BGE 102 Ib 93](#), [BGE 104 V 166](#) E.3, [BGE 106 V 97](#); *Grisel André*, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. 2, S. 878; *Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 51); das ist hier der 6. beziehungsweise 7. April 1987, der Zeitpunkt der Eröffnung des erwähnten Grundsatzbeschlusses durch das Bundesamt für Forstwesen

und Landschaftsschutz. Die drei Beschwerdeführer haben fristgemäss Beschwerde eingereicht, weshalb darauf einzutreten ist, weil auch die übrigen Voraussetzungen bezüglich Form und Inhalt erfüllt sind (Art. 50-52 VwVG).

1.e. Die drei Beschwerden sind unabhängig voneinander eingereicht worden, haben aber bezüglich Rechtsbegehren und Begründung dieselbe Stossrichtung. Sie sind daher aus Gründen der Prozessökonomie zu vereinigen und gemeinsam zu beurteilen (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 68).

2. Der Streit dreht sich um die Frage, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Zusicherung und Ausgestaltung eines Bundesbeitrages an die Güterzusammenlegungskorporation Tobel gegeben sind. Im einzelnen wird nachfolgend zu unterscheiden sein zwischen dem Meliorationsperimeter östlich der Bahnlinie Bettwiesen-Tägerschen-Tobel-Affeltrangen und dem Meliorationsperimeter westlich dieser Bahnlinie, in welchem sich insbesondere der historische Jakobspilgerweg befindet (s. o. II/N).

Dagegen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens die nach kantonalem Recht durchzuführende Melioration und die damit in Zusammenhang stehenden kulturtechnischen Arbeiten. Es besteht einzig ein gewisser verfahrensrechtlicher Zusammenhang zwischen dem kantonalrechtlichen Verfahren betreffend die Durchführung der Melioration und dem bundesrechtlichen Verfahren betreffend die Gewährung eines Bundesbeitrages für diese Melioration; über die Gewährung eines solchen Beitrages für das westlich der Bahnlinie Bettwiesen-Tägerschen-Tobel-Affeltrangen befindliche Gebiet des Meliorationsperimeters kann nämlich erst dann entschieden werden, wenn vorerst das Bundesgericht die hängigen Verwaltungsgerichtsbeschwerden beziehungsweise staatsrechtlichen Beschwerden im Zusammenhang mit dem historischen Jakobspilgerweg und anderen schätzenswerten Landschaftsteilen beurteilt hat.

Was die kulturtechnischen Meliorationsarbeiten im Feld anbelangt, so darf mit diesen, will die Güterzusammenlegungskorporation Tobel eines Bundesbeitrages nicht verlustig gehen, nur in dringenden Fällen und mit ausdrücklicher Bewilligung des Meliorationsamtes vorzeitig begonnen werden (Art. 19 BoV). Eine solche Bewilligung liegt zur Zeit nicht vor (vgl. hiezu auch III/6 und 7).

3. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung eines Bundesbeitrages an den Teil des Meliorationsperimeters östlich der Bahnlinie Bettwiesen Tägerschen-Tobel-Affeltrangen erfüllt sind.

3.a. Das Bundesamt für Raumplanung stellt in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 27. April 1988 fest, dass bei der Melioration Tobel gewichtige raumplanerische Anliegen nicht berücksichtigt worden seien. In einer ergänzenden Vernehmlassung vom 8. Juli 1988 macht das Bundesamt für Raumplanung zusätzlich darauf aufmerksam, dass die Vorinstanz es bei der Zusicherung des Bundesbeitrages unterlassen habe, die bundesrechtlichen Voraussetzungen zusammen mit den eidgenössischen Fachinstanzen vor allem unter dem Gesichtswinkel des Bundesrechts für Raumplanung sowie des Bundesrechts für Natur- und Heimatschutz zu prüfen. Dies gelte es nachzuholen. Hinsichtlich der Folgen einer solchen Ueberprüfung bemerkt

das Bundesamt, dass ein Widerruf der Beitragsverfügung nur in Frage kommen könne, wenn dies mit dem Vertrauensschutzprinzip vereinbar sei. Auch das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz neigt in seiner Vernehmlassung vom 31. Mai 1988 zur Ansicht, dass die Belange des Natur- und Heimatschutzes in mehrfacher Hinsicht nicht berücksichtigt worden seien.

3.b. Nach Art. 79 des BG vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) ist bei Bodenverbesserungen (Meliorationen) den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung sowie dem Schutz der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes Rechnung zu tragen. Auf die Interessen der Fischerei, der Jagd und der Bienenzucht sowie auf den Schutz der Vögel ist Rücksicht zu nehmen. In Art. 15 Abs. 2 BoV wird weiter ausgeführt, dass die Beitragsgesuche über die Berücksichtigung der in Art. 79 LwG genannten Interessen Auskunft zu geben haben.

Ferner sind spezialrechtliche Bestimmungen aus dem NHG und dem BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) zu berücksichtigen, die erst später in Kraft getreten sind. So haben nach Art. 2 Bst. c und Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c NHG die Behörden und Amtsstellen des Bundes bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, wie bei der Gewährung von Meliorationen, dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben; nötigenfalls sind Beiträge nur bedingt zu gewähren oder abzulehnen. Ferner macht nach Art. 30 RPG der Bund die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach anderen Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen. Diese Bestimmung ist nach den Erläuterungen RPG des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements/BRP/1981^[7] (S. 332) so auszulegen, dass Bundeshilfe nicht den Sinn hat, den Kantonen richtplanwidriges Verhalten möglich zu machen (s. dazu auch Art. 1 RPG sowie Art. 1 und 2 V vom 26. März 1986 über die Raumplanung, SR 700.1).

3.c. Die Gewährung von Bundesbeiträgen an Meliorationen gehört zur Leistungsverwaltung. Nach Lehre und Rechtsprechung untersteht die Leistungsverwaltung gleich wie die Eingriffsverwaltung dem Legalitätsprinzip (Gygi, Verwaltungsrecht, S. 217 ff.; Grisel, a. a. O., Bd. 1, S. 317; *Hertach Rudolf*, Das Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung, Diss. Zürich 1984, S. 77 ff.; *Zimmerli Ulrich*, Zum Gesetzmässigkeitsprinzip im Verwaltungsrecht, in: Recht 1984, S. 73 ff.; *Richli Paul*, Legalitätsprinzip und Finanzhilfen, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins [ZbJV], Bern 1984, S. 313 ff.; Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 407; VPB 36.47; [BGE 112 Ia 254](#) E.2a, [BGE 104 Ia 309](#), [BGE 103 Ia 376](#), [BGE 103 Ia 402](#)).

Die gesetzliche Grundlage für die Gewährung eines Bundesbeitrages ist in der Bodenverbesserungs-Verordnung enthalten; die Rechtsgrundlage wird übrigens auch nicht von den Beschwerdeführern in Frage gestellt. Es wird jedoch der Vorwurf erhoben, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht richtig und vollständig abgeklärt (Art. 12 VwVG; [BGE 110 V 52](#) E.4; VPB 46.72). Dieser Vorwurf wird zu Recht erhoben. Die

Zusicherung eines Bundesbeitrages an eine Melioration setzt vorgängig eine Prüfung des Gesuches durch alle interessierten Fachinstanzen des Bundes voraus. Die Vorinstanz wäre daher verpflichtet gewesen, vor dem Erlass des Grundsatzbeschlusses vom 2. September 1986 betreffend den Bundesbeitrag an die Melioration Tobel nicht nur die bundesrechtlichen Bemessungsgrundlagen zu prüfen, sondern darüber hinaus, ob die weiteren bundesrechtlichen Voraussetzungen bezüglich Raumplanung, Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz, Umweltschutz und Fischerei erfüllt sind. Diese Mitwirkung der Bundesfachinstanzen bei der Prüfung eines Beitragsgesuches stellt allerdings - sogar wenn sich diese Fachinstanzen der Gewährung eines Bundesbeitrages wegen Fehlens der bundesrechtlichen Voraussetzungen widersetzen sollten - keinen Genehmigungsakt dar, der das Gesuchsverfahren hemmen würde (*Jaag Tobias*, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 224 ff.). Die Vorinstanz bleibt die zuständige und alleinverantwortliche Behörde für die Gewährung von Beiträgen an Meliorationen. Macht sich diese allfällige Bedenken der Bundesfachinstanzen zu eigen, so kann ein Bundesbeitrag an eine Melioration unter Auflagen und Bedingungen zugesichert oder sogar verweigert werden (Art. 16 Abs. 2 BoV). Andernfalls hat die Vorinstanz ihre abweichende Ansicht bei der Zusicherung des Bundesbeitrages zu begründen, damit Betroffene die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten können ([BGE 112 Ia 110](#) E.2b; *Cottier Thomas*, Der Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 4 BV, in: *Recht*, Bern 1984, S. 126 ff.).

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist es nicht bundesrechtskonform - s. dazu Ziff. 5 der Bedingungen und Auflagen des Grundsatzbeschlusses vom 2. September 1986 -, die Wahrung der Belange der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Gewässerschutzes und der Fischerei sowie der Fuss- und Wanderwege den Kantonen zu überlassen. Die Prüfung der bundesrechtlichen Voraussetzungen hat vielmehr durch eidgenössische Fachinstanzen zu erfolgen; sie verfügen über die erforderlichen Fachkenntnisse, um das sie betreffende Bundesrecht bei der Gewährung von Bundesbeiträgen aus ihrer Fachoptik auszulegen. Vor allem hat die Prüfung zu erfolgen, bevor über die Gewährung eines Bundesbeitrages an eine Melioration entschieden wird. Verschiebt man die Prüfung unter Einbezug kantonaler Fachinstanzen auf einen späteren Zeitpunkt, so ist nicht nur der Entscheid über die Gewährung eines Bundesbeitrages an eine Melioration präjudiziert, sondern es sind auch Auslegungsstreitigkeiten zwischen kantonalen Fachinstanzen und Bundesfachinstanzen über das Vorliegen der bundesrechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Bundesbeitrag zu befürchten. Solche Streitigkeiten belasten das Verfahren und müssen vermieden werden. Bundesbeiträge an Meliorationen werden vom Bund gewährt, er allein bestimmt über die Bedingungen und Auflagen. Dass gemäss Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2 BoV die Kantone in das Prüfungsverfahren miteinbezogen werden, bedeutet nur, dass sie für die Beschaffung der Beitragsunterlagen besorgt zu sein haben: Eine weitergehende materielle Berechtigung zur Prüfung der bundesrechtlichen Voraussetzungen wird ihnen nicht zugestanden. Das Bundesrecht, insbesondere die BoV, enthält keine Delegationsnorm, welche es der Vorinstanz freistellt, die Prüfungspflichten von eidgenössischen an kantonale Fachinstanzen zu übertragen; folglich ist die bis anhin gehandhabte Praxis bei der Gewährung von Bundesbeiträgen an Meliorationen nicht bundesrechtskonform. Daraus

ergibt sich, dass der Grundsatzbeschluss vom 2. September 1986 rechtswidrig ist, demzufolge aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen werden müsste. Ein solcher Entscheid setzt aber - wie das Bundesamt für Raumplanung in seiner Vernehmlassung vom 8. Juli 1988 zutreffend bemerkt - voraus, dass auch vom Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes her keine andere Lösung zulässig ist.

3.d. Der Vernehmlassung des Meliorationsamtes des Kantons Thurgau vom 20. Juni 1988 ist zu entnehmen, dass die Melioration Tobel und alle früher im Kanton Thurgau durchgeführten Meliorationen immer nach demselben Verfahrensschema durchgeführt worden sind; was die Belange der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes angeht, so seien diese jeweils auf Kantonsstufe koordiniert worden, ohne dass Bundesbehörden je einmal daran Anstoss genommen hätten.

Nach Lehre und Rechtsprechung ist der Grundsatz von Treu und Glauben auch im Verwaltungsrecht anwendbar; er ist Ausfluss von Art. 4 BV und gibt dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, das er in behördliche Zusicherungen und sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden setzt. Dabei müssen das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und jenes des Vertrauensschutzes des Bürgers gegeneinander abgewogen werden (*Haefliger Arthur*, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Zur Tragweite des Art. 4 BV, Bern 1985, S. 220/21; *Weber-Dürler Beatrice*, Grundsatz des Vertrauensschutzes im öffentlichen Recht, Staats- und verwaltungsrechtliches Kolloquium Interlaken 1985, S. 26 ff.; [BGE 108 Ib 385](#) E.3b, [BGE 110 Ib 336](#) E.3a).

Das Bundesamt für Raumplanung wirft in seiner Vernehmlassung vom 8. Juli 1988 die Frage auf, ob der erwähnte Grundsatzbeschluss nicht bezüglich Raumplanung sowie Natur- und Heimatschutz alles schon so weitgehend präjudiziert habe, dass ein Zurückkommen darauf nicht mehr möglich sei. Der Bundesrat bejaht dies, und zwar um so mehr, als die Grundeigentümer innerhalb des Meliorationsperimeters auf den 1. Januar 1987 bereits vorzeitig in den Besitz gemäss dem Meliorationsplan eingewiesen worden sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher ein Zurückkommen auf im guten Glauben vorweggenommene Vollzugshandlungen ausgeschlossen. Somit ist das Verfahren zur Festsetzung des Bundesbeitrages an die Melioration Tobel gestützt auf den Grundsatzbeschluss vom 2. September 1986 fortzusetzen, soweit es um das Gebiet östlich der Bahnlinie Bettwiesen Tägerschen-Tobel-Affeltrangen geht. Daraus ergibt sich gleichzeitig, dass die drei Beschwerden in diesem Punkt abzuweisen sind.

4. Die dargelegte Praxis der Vorinstanz ist rechtswidrig. Einer umgehenden Praxisänderung im aufgezeigten Sinn - s. o. Ziff. III/3. c - steht bei hängigen und neuen Gesuchen nichts entgegen, zumal sie sich auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen kann ([BGE 111 Ia 162](#); Haefliger, a. a. O., S. 231/32). Nachdem aber die Gefahr besteht, dass bei ähnlichen Fällen Gesuchsteller unter Umständen Nachteile erleiden könnten, wird diese Praxisänderung förmlich angekündigt ([BGE 109 II 176E .3](#), [BGE 101 Ia 371](#) E.2). Ferner hat die Vorinstanz, solange diese Praxisänderung noch nicht in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden publiziert ist, die Gesuchsteller für Bundesbeiträge

an Meliorationen jeweils darauf aufmerksam zu machen, dass es vor dem Grundsatzbeschluss die Stellungnahmen der Fachämter des Bundes einzuholen hat.

5. Was endlich den Teil des Meliorationsperimeters westlich der Bahnlinie Bettwiesen-Tägerschen-Tobel-Affeltrangen anbelangt, so sind wegen des dort befindlichen historischen Jakobspilgerweges und wertvoller Feldgehölze beim Bundesgericht zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden beziehungsweise zwei staatsrechtliche Beschwerden hängig (vgl. hiezu Ziff. I und III/2). Für die Dauer dieses Verfahrens ist das Beschwerdeverfahren beim Bundesrat zu sistieren, und zwar bis zur Zustellung der vollständigen Urteilsausfertigung.

Nach der Wiederaufnahme des Beschwerdeverfahrens beim Bundesrat wird für den westlich der Bahnlinie gelegenen Teil des Meliorationsperimeters noch ein Beweisverfahren durchgeführt. Anschliessend erhalten die am Beschwerdeverfahren beteiligten Parteien Gelegenheit, sich zum Beweisergebnis vernehmen zu lassen.

6. Was endlich den Antrag auf Bewilligung des vorzeitigen Baubeginns für das Gebiet westlich der Bahnlinie Bettwiesen-Tägerschen-Tobel-Affeltrangen anbelangt, so wird dieser abgewiesen, solange das Urteil des Bundesgerichts - s. o. Ziff. III/5 - aussteht (Art. 19 BoV). Im übrigen bleibt es der Güterzusammenlegungskorporation Tobel überlassen, zu gegebener Zeit ein neues Gesuch hierüber einzureichen, sofern sie an einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat weiterhin interessiert ist (Art. 56 VwVG).

7. Die Beschwerden sind daher, soweit das Gebiet des Meliorationsperimeters östlich der Bahnlinie Bettwiesen-Tägerschen-Tobel-Affeltrangen betroffen ist, abzuweisen. Im übrigen ist das Beschwerdeverfahren für das westlich dieser Bahnlinie gelegene Gebiet des Meliorationsperimeters zu sistieren.

Wegen der teilweisen Abweisung der Beschwerden müssten die Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten bezahlen. Nachdem aber wegen der vorliegenden Beschwerde die bisherige Praxis der Vorinstanz geändert werden muss, sind die Verfahrenskosten ausnahmsweise zu erlassen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Der Güterzusammenlegungskorporation Tobel und dem WWF Schweiz wird für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten eine Parteientschädigung zugesprochen; bei der Bemessung dieser Parteientschädigung wird berücksichtigt, dass sich die beiden Parteien erst im Laufe des Beschwerdeverfahrens durch einen Rechtsanwalt vertreten liessen. Mangels einer detaillierten Kostennote wird die Parteientschädigung von Amtes wegen auf je Fr. 1000.- festgesetzt (Art. 64 VwVG; Art. 8 V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0). Die Parteikosten gehen zu Lasten des entsprechenden Finanzrechnungskredits des EVD, da dieses wegen der vorzunehmenden Praxisänderung unterliegt, auch wenn hier die Beschwerden abgewiesen werden.

[7] Zu beziehen beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement.

JAAC 53.34I - Entscheid des Bundesrates vom 28. November 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 989

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.